

第4章 極東・バイカル地域開発の現状と課題

新井 洋史

1. 極東・バイカル地域開発の理念・方向性

ロシア連邦政府は、極東・バイカル地域をどのような形で開発していこうとしているのだろうか。この問いに答えるために、ロシア政府が2009年に策定した「2025年までの極東及びバイカル地域の社会経済発展戦略」（以下「極東発展戦略」）の内容を確認してみよう。

極東発展戦略の冒頭では地域の現状認識が示されている。この地域の優位性としてアジア太平洋地域に近接するという地理的条件や豊富な天然資源の存在などを挙げている。そして、地域が抱える問題として、ロシアの他の地域から遠く離れていること、人口が希薄であること、電力、輸送インフラの整備レベルが低くコストも高いこと、資源供給中心で加工度が低い経済構造、快適な居住環境の欠如などを指摘している。

極東発展戦略において戦略的な目標とされているのは、人口定着という地政学的課題の実現である。そして、このことは、経済発展と快適な居住環境を実現すること、及びロシア国内における平均的な社会経済発展水準を達成することにより、実現されるものとしている。

その上で、そのために解決すべき最優先の課題として、「連邦構成主体の特性を生かした発展のための条件整備」、「快適な居住条件を備えた先導的経済成長地域を中心とした居住分布構造を形成すること」、「国内他地域との一体化を阻害する障害を低減すること」、「経済的課題に対応する人材・労働力を確保すること」、「原住少数民族の伝統生活を維持・支援すること」の5点を挙げている。

さて、正直に言って、「人口定着という地政学的課題の実現」という目標は、何ら極東の将来像を明らかにしてくれない。人口定着を実現するために、社会経済発展を図るという論理も、地域開発の道筋を示しているというよりは、自己撞着の議論に終わっている。ここは、冒頭の現状認識を手掛かりにすべきであろう。優位性を活かす、つまり「アジア太平洋との近接性を活かしてその経済活力を取り込むこと」、また「豊富な天然資源を活用すること」が進むべき道だとの認識が基本にあると言える。

2. 極東開発省

現在、極東・シベリア開発政策の中心となっているのは、極東開発省である。同省は、

2012年5月に設立され、初代大臣は当時極東連邦管区大統領全権代表であったビクトル・イシャーエフ氏が兼務した。同氏は2013年夏に更迭され、同年9月に現大臣のアレクサンドル・ガルシカ氏が着任した。また、ほぼ同時期に、極東連邦管区大統領全権代表にはユーリー・トルトネフ氏が就任した。

ガルシカ氏は、コンサルタントとして大統領および政府付属の各種の諮問会議に参加していたが、行政内部での実務の経験はなかった。プーチン大統領が主導した「戦略イニシアティブエージェンシー（ASI）」において、各地方の投資環境改善のロードマップ策定を促す事業に関わったとされ、その活躍が目にとまったのではないかと考えられている。その発想は、現在極東開発省が進めている企業誘致を重視した政策に表れている。

同省は当初、ハバロフスクに本省を置き、モスクワにもオフィスを持つ2本部体制だったが、現在ではウラジオストクにもオフィスが開設され、3か所のオフィスで業務を行う体制となっている。主要部局として、「直接投資誘致・輸出支援・対外経済業務局」、「投資プロジェクト実施支援・協力局」、「先行発展区・インフラ局」、「人的資本活用・労働力開発局」、「地域・社会経済発展局」、「法制・文民公務・国家プログラム・連邦特定目的プログラム局」が設置されており、民間投資を重視するシフトとなっている。

3. 極東・バイカル地域の開発に関わる政策の体系

(1) ロシア連邦の政策体系の構成要素

ロシアでは、特定の政策課題ごとに、政策の目的や手段を示した様々な文書が策定されており、これに基づいて政策展開がなされている。「極東・バイカル地域の開発」という政策課題も例外ではなく、表題に「戦略」、「国家プログラム」、「連邦特定目的プログラム」といった用語を持つ様々な文書があり、それぞれ全面的あるいは部分的に関連を持っている。ところが、特に近年多くの文書が策定されていて、その関係は錯綜している。そこで、見通しをよくするために、まずロシアの政策体系の構成要素である「連邦特定目的プログラム」、「国家プログラム」及び「戦略」について、その概要を確認しておきたい。

① 「連邦特定目的プログラム」

連邦特定目的プログラムは、特定の政策課題に対応するために関連事業を一つの文書(プログラム)に取りまとめた中期事業計画であり、対象期間中の各年の事業費も明示されている。後述する「国家プログラム」や「戦略」よりもかなり前から、予算策定・執行の仕組みと関連付ける形で制度化されていた¹。関連規定によれば、連邦特定目的プログラムは次のような特徴を持つ。

- ・ 連邦特定目的プログラムとは「ロシア連邦の国家、経済、環境、社会及び文化の発展、さらに経済のイノベーション型発展に係る構造的問題の効率的解決を実現するための、科学研究、実験・設計、生産、社会・経済、組織運営及びその他の措置について、課題、資源及び実施期間の各面で整合させた総体」である。
- ・ 連邦特定目的プログラムは、国家プログラムに含まれる。
- ・ 各プログラムの構成は、①プログラムが解決しようとする問題の特徴、②基本目標・課題及び目標指標等、③政策措置（事業）、④実施に要する資源の根拠（各年度の必要事業費等）、⑤実施体制・役割分担、⑥経済・社会・環境影響評価を持つものとする。
- ・ 連邦特定目的プログラムは、政府決定（Постановление）により承認される。
- ・ 必要な費用は、連邦予算のほか、予算外資金及び連邦構成主体や自治体の予算から調達する。
- ・ 執行の途上での状況の変化に応じ、連邦予算からの支出額を変更する必要がある場合には、所要の手続きを経て次年度連邦予算において変更を行う。

次に述べる国家プログラムとの関係では、両者が入れ子構造になっている。国家プログラムがある程度の広がりを持つ政策分野をまとめる形で大枠を設定した中で、特定の政策課題に特化した一連の政策として連邦特定目的プログラムが策定される形で、政策体系を構成している。

②「国家プログラム」

国家プログラムとは、ロシア政府が分野別の政策を長期計画として示した政策文書であり、その中では政策の実施に必要な事業費も示されている。国家プログラムと毎年の予算を通じた政策実施の仕組みは2010年に関連規定²が整備されたことで確立した。規定によれば、国家プログラムは次のような特徴を持つ。

- ・ 国家プログラムとは、「国家の主要機能を発現する中で、社会経済発展及び安全保障の両分野の国政の優先課題及び目標を達成することを可能にするような国の政策措置（課題、実施期間及び資源が相互調整されたもの）及び政策手段の体系」である。
- ・ 国家プログラムは、連邦特定目的プログラムやサブプログラムを内包する。
- ・ 国家プログラム案の策定作業は、それぞれに定められた責任機関が行うが、その内容は経済発展省、極東開発省及び財務省の同意を得る必要がある（ただし、極東以外の特定の地域のみを対象とする国家プログラムの場合は、極東開発省の同意は不要）。

- ・ 国家プログラムは、政府により承認される。
- ・ 国家プログラムの実施に必要な資金のうち連邦政府が負うべき部分は、連邦予算及び政府予算外基金の予算配当によって供給される。配当額は、毎年の予算法をもって決定される。

国家プログラムは43本策定されることになっているが、2014年末現在で策定済みとなっているのは40本である（表1）。2014年連邦予算では、歳出の約3分の2がこれらの国家プログラムを通じて支出されることになっている³。

表1 国家プログラム一覧

部門	分野
生活の質 [13]	保健、教育、社会支援、バリアフリー、住宅・公共サービス、(年金)、雇用、社会秩序・防犯、麻薬対策、防災、文化・観光、環境保護、体育
イノベーション及び経済近代化 [17]	科学技術、経済発展・イノベーション経済、工業、航空産業、造船業、電機・通信産業、医薬産業、宇宙、原子力産業、情報社会、運輸、農業、水産業、対外経済活動、天然資源、林業、エネルギー
国家安全保障 [2]	(国防)、国家安全保障
均衡ある地域発展 [7]	地域政策、極東・バイカル、北コーカサス、地方財政、カーニニングラード、極北、(クリミア)
効率的国家 [4]	国家資産管理、資金管理、外交、法務

注) []内の数字は、当該部門の国家プログラムの数。分野欄のカッコ書きは未策定。

出所) 国家プログラム公式サイト⁴の情報等に基づき、筆者作成。

国家プログラムという単語の語感からすると、何か特別重要な政策文書であるかのように感じられる。また、ある事業が国家プログラムに位置付けられたと聞けば、その重要性が際立っているかのようにも聞こえる。しかし、実際には、全ての施策または事業は何かしらの国家プログラムに位置付けられなければ予算が確保できないのであり、その意味で国家プログラムは予算執行のチャンネルにしか過ぎない。強いて言えば、国家プログラムという仕組みは、ある一群の政策・事業群を独立した一つのプログラムとするか、他のプログラムのサブプログラムに位置付けるかという判断をしながら、政策全体を体系化するためのツールとしての意味を持つ。他の国家プログラムの一部に取り込まれずに済むことで、当該政策課題の存在感が高まるという点に、国家プログラムの「有難み」があるといえよう。

③「戦略」

ロシアには「戦略」というタイトルを持つ公式文書が数多く存在するが、現時点でのこれらの法的位置づけはあいまいである。それぞれ策定時点で連邦政府もしくは他の行政機関等の承認を得ているので、全く法的根拠がないとも言えないが、それらの法的効力についての包括的な規定はつい最近まで存在していなかった。語弊があるかもしれないが、これらは単に「策定機関の思い」を公式に文章化したものに過ぎないのである。

2014年に、政府機関が策定する戦略的計画に関する規定を定めた連邦法⁵（以下、「戦略策定法」）が制定されたことで、ようやく法的な枠組みが整い始めた。当然のことながら、この法律の制定以前に策定された現存の各種「戦略」は、この法律に準拠したものではない。法律に適合した形に改訂されるか、もしくは新たに策定し直すかした段階で、国の政策制度に明確な位置づけを持つ文書として、効力を発揮することになる。

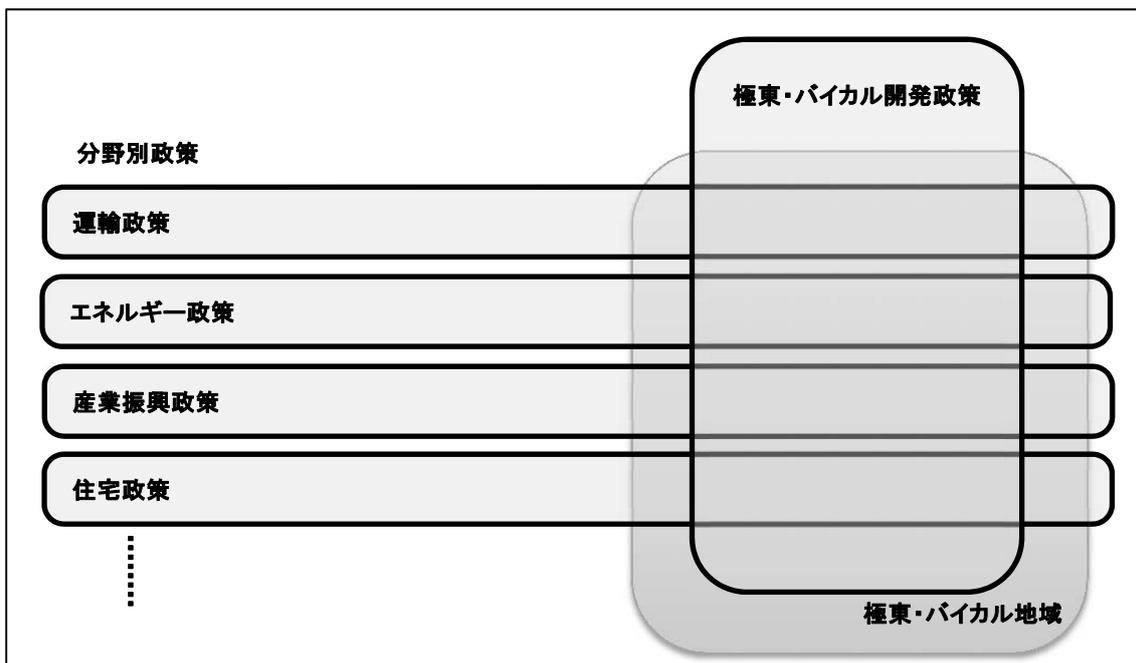
なお、戦略策定法では連邦レベルで策定が予定される戦略的計画文書として、「年次大統領教書」、「社会経済発展戦略」、「国家安全保障戦略」（及び他の国家安全保障にかかわる基本文書）、分野別の戦略的計画文書、「空間開発戦略」、各広域地域（2以上の連邦構成主体にまたがる地域）の社会経済発展戦略などのほか、各種の将来予測文書や国家プログラムなどが列記されている。したがって、既存の極東発展戦略なども、新たな法律に準拠させるために必要な手続きや改訂を経ることで、生き残ることになると考えられる。また、既存の国家プログラムは、制度上そのまま存続することが可能であると読めるし、その一部である連邦特定目的プログラムも同様である。

（2）地域限定政策と分野別政策の関係

さて、「連邦特定目的プログラム」、「国家プログラム」及び「戦略」がどのようなものかわかったところで、極東・バイカル地域開発に関する政策体系を整理しよう。

まず認識すべきことは、特定の地域を開発する政策は、地域限定の政策と分野別政策の組み合わせとして展開されていることである。図1はその様子を模式的に示したものだ。全国展開される各分野別の政策は、当然、極東・バイカル地域でも展開される。それに加えて、極東・バイカル地域では地域限定の開発政策が展開されていることになる。以下では、前者を横軸の政策（体系）、後者を縦軸の政策（体系）と呼ぶことにする。

図1 極東・バイカル地域の開発に関わる政策展開



出所) 筆者作成

極東・バイカル地域開発政策を論じる場合に、狭義には縦軸の政策を対象とすることが多い。確かにここには最も特徴的な方向性やシンボリックな事業が現れてくるが、事業規模などから言えば横軸の政策体系に含まれる事業の方が大きいことも多い。紙幅の都合から、本稿も縦軸の政策を中心に論じるが、必要に応じて横軸の政策体系にも目配りをすべきであることは指摘しておく。

このような構造を念頭において現実の状況を見てみると、前掲表1のとおり国家プログラムの中には、極東・バイカルの発展プログラムのほか、多くの分野別のプログラムがあり、これらの両方がそれぞれ極東・バイカル地域で実施されることになる。実は、ここに混乱の種が存在する。同じような事業が縦軸・横軸両方の政策体系で計画、実施されることになり、それら相互の整合性の確保が難しくなる。例えば、道路整備のプロジェクトは、縦軸の政策（狭義の極東・バイカル開発政策）にも含まれると同時に、横軸の政策の一つとしての運輸政策の一環としても実施される。この問題について、筆者は以前、インフラ整備事業を中心に取り上げて別稿で論じた（新井、2011）。そのポイントは、横軸の政策の方が縦軸の政策よりもより重要なインフラの整備を担っているという点である。ただし、必ずしも全てが明確に仕分けされているわけではなく、わかりにくさは残る。

また体制の問題もある。縦軸の政策を担当するために極東開発省が設置されており、そ

の他の一般の省庁が横軸の政策であるそれぞれの所管政策を展開している。しかし、縦軸の政策体系に属するプログラムに掲載された具体的な事業の実施主体は、必ずしも極東開発省ではなく、実際には他省庁であるというねじれも発生している。例えば、道路整備に関しては、運輸省傘下の連邦道路庁が主体となる。つまり、縦軸の政策体系を作ったにもかかわらず、事業を実施する現場は横軸の政策の推進主体が管轄していることになる。極東開発省にそれぞれの分野の専門家がいないという力不足が露呈しているとも言える。

極東開発省があることで手厚い体制になっていることは確かだが、官僚組織の常として権限争いの発生は避けられず、1+1が2にならない状況は容易に想像される。後述するようにイシャーエフ前大臣時代に策定された極東・バイカル地域の国家プログラムには、多くのサブプログラムが存在し、横軸の政策に係る事業を縦軸の政策体系に取り込もうとした。言い換えれば、他省庁の権限・財源に触手を伸ばそうとした様子うかがえる。ところが、このプログラムはとん挫した。代わりに、横軸の各国家プログラムの中に極東・バイカル地域に特化したサブプログラムを設ける方向で作業が進められている。また、前述したように各国家プログラムの内容については、必ず極東開発省の同意を得なければならないことになった。こうした経緯の中に、省庁間の権限争いの一端が垣間見える。

(3) 狭義の極東・バイカル地域開発政策

ここでは、狭義の極東・バイカル地域開発政策として、縦軸の政策体系の経緯や現状を整理する。

現時点で有効な政策文書として、極東発展戦略のほか、国家プログラム「極東及びバイカル地域の社会・経済発展」（以下、「極東発展国家プログラム」）及び連邦特定目的プログラム「2018年までの極東及びバイカル地域の経済及び社会発展」（以下、「極東発展連邦プログラム」）が存在する。それぞれの策定・改訂時期とその時点での対象地域、対象期間を表2に示した。古くから制度が存在した連邦特定目的プログラムが先に策定され、近年極東発展戦略及び国家プログラムが相次いで策定された。対象地域は、以前は極東地域とザバイカル地域（バイカル湖以東のブリヤート共和国及びザバイカルスキー地方）であったが、2009年に策定された極東発展戦略がイルクーツク州も加えたバイカル地域を対象にしたことから、その後に策定・改訂された国家プログラムも連邦プログラムも極東及びバイカル地域を対象としている。対象期間は、今のところ極東発展連邦プログラムのみが2018年までとなっているが、これも期間延長含みで改訂作業が進んでおり、それが完了すれば2025年までの期間に統一される見通しである。

表2 極東発展に係る戦略及びプログラムの策定・改訂経緯

	戦略	国家プログラム	連邦特定目的プログラム
1996年			極東・ザバイカル 1996～2005年
2002年			極東・ザバイカル 1996～2005年及び2010年 まで
2007年			極東・ザバイカル 2013年まで
2009年	極東・バイカル 2025年まで		
2013年		極東・バイカル 2025年まで	極東・バイカル 2018年まで
2014年		極東・バイカル、 2025年まで	【改訂案検討中】 極東・バイカル 2025年まで

注) 各欄の上段は対象地域、下段は対象期間を表す。
出所) 各種資料から筆者作成

上述の通り、「連邦特定目的プログラム」は「国家プログラム」の構成要素とされており、現実に極東発展国家プログラムと極東発展連邦プログラムの間にもそのような入れ子構造が存在している(表3)。

表3 国家プログラム「極東及びバイカル地域の社会・経済発展」の構成

国家プログラム「極東及びバイカル地域の社会・経済発展」
<ul style="list-style-type: none"> ・連邦特定目的プログラム「2018年までの極東及びバイカル地域の経済及び社会発展」 ・連邦特定目的プログラム「2007～2015年のクリル諸島(サハリン州)の社会・経済発展」 ・サブプログラム「ロシア連邦国家プログラム『極東及びバイカル地域の社会・経済発展』の 実行及び均衡ある領土発展に係るその他措置」

極東発展国家プログラムは、その実施のために必要な2014～20年の連邦政府支出を3,462億ルーブルと規定している。このうち極東発展連邦プログラムの枠内での連邦支出が3,376億ルーブルで、全体の98%を占めている。クリル諸島の連邦プログラムが38億ルーブルで、サブプログラム分の支出は48億ルーブルしか計上されていない。つまり、実態として極東発展国家プログラムは、連邦特定目的プログラムを入れる袋でしかない。

その主要部分である極東発展連邦プログラムの内容もまた、かなり偏っている。一言でいえば、地域版の運輸インフラ発展プログラムである。鉄道、道路、空港、港湾といった交通インフラ以外に盛り込まれているプロジェクトはわずか1件⁶のみである。分野別に事

業費を見ると、総事業費 6,969 億ルーブル（連邦財政以外の支出も含む）の 4 分の 3 が鉄道事業（5,234 億ルーブル）に投入されることになっている。そのほか、道路事業に 495 億ルーブル、空港事業に 737 億ルーブル、港湾事業に 465 億ルーブルとなっており、交通インフラの中でも鉄道だけが突出している。

ただし、極東発展連邦プログラムの改訂作業が完了すれば、かなり違った姿となりそうだ。期間を 2025 年までに延長した新たなプログラムの素案は 2014 年 5 月 21 日付で極東開発省のウェブサイトに掲載されている。この素案では、新たな極東発展連邦プログラムの総事業費は 3 兆 5,669 億ルーブルで、うち連邦財政支出は 5,366 億ルーブルとなっている。年平均の連邦財政支出額は、現行の 2018 年までのプログラムの場合とほぼ同じ 500 億ルーブル弱である。この点では、極東を重視する連邦政府の姿勢は変化していない。違うのは事業内容である。

プログラムの枠内では大きく 4 つの柱に従って事業展開を図ることになっている。具体的には、「先行発展区（後述）の整備（事業費 1,383 億ルーブル）」、「PPP による投資プロジェクト推進（同 2 兆 9,373 億ルーブル）」、「人材育成（3,594 億ルーブル）」及び「輸送インフラ整備（同 883 億ルーブル）」である。現行プログラムに比べると、輸送インフラ整備は背景に退き、先行発展区や民間投資などが前面に出てくる形となっている。

気になるのは PPP による投資プロジェクトで、2.9 兆ルーブルの事業費のうち予算外の資金の額が 2.7 兆ルーブルになるとしていることだ。企業（国営企業を含む）がこれだけの投資を行うことは、全く自明ではない。これまでの状況からすれば、かなり疑わしいと言わざるを得ない。

輸送インフラに関していえば、鉄道事業がごっそりと抜け落ちた。道路、空港、港湾についても、一定の仕分けが行われた模様だ。除外された事業の多くは、横軸の政策体系での事業実施に切り替えられたものと推測される⁷。

いずれにせよ、ここで述べた内容はあくまで素案に基づくものなので、最終決定される段階での変更は大いにありうる。ただ、金額や表現ぶりはともかく、基本的な枠組みは維持されるものと考ええる。

4. 新型特区「先行発展区」

トルトネフ大統領全権代表兼副首相とガルシカ極東開発大臣は、極東開発のための新たなツールとして「先行社会経済発展区」と名付けた新型特区（以下、「先行発展区」）を極東各地に設置することを提案してきた。その狙いは、規制緩和や税制上の優遇措置などを用意することで、投資家にとって有利なビジネス環境を整備し、主として輸出志向の製造

業を誘致、振興することにある。

予定されている特例措置は、法人税の減免、固定資産税の免除、社会保険料の減額、外国人労働者雇用手続きの簡素化、関税の減免などである。各特区には、具体的な制度運用を行う運営会社が設置されることになる。この運営会社が「シングルウィンドウ」となっており、進出企業の各種手続やサービス提供を行う。特区の設置期間は70年という長期にわたる。なお、この特区は、制度発足当初の3年は極東地域のみで設置されるが、その後は全国展開されることになっている。

これら特例措置の導入については、関連省庁の抵抗があったものとみられ、制度設計には時間を要した。新型特区の設置に関する法案、及び特区における特例措置にかかる関連法の一括改正法案は、関係省庁との調整などのプロセスを経て、2014年10月15日により早く政府決定された。その後、議会での審議は順調に進み、12月23日に国家院（下院）で採択、12月25日に連邦院（上院）で承認され、12月29日に大統領が署名した。2015年春ごろには、極東開発省を中心に関連規定（政令、省令等）の整備が行われ、実際の制度運用が始まる見込みである。

先行発展区に関わるインフラ整備については、改訂中の極東発展連邦プログラムの枠内で推進される見込みである。

極東開発省では、制度設計と同時並行で対象地区の選定作業を進めてきており、2014年秋時点で14カ所が絞り込まれていた（表4）。地域別では、沿海地方が5カ所で最も多く、次いでハバロフスク地方が3カ所、サハ共和国とアムール州が2カ所ずつ、そのほかカムチャツカ地方とユダヤ自治州に1カ所ずつとなっている。マガダン州、サハリン州及びチュコト自治管区には候補地が無い。純粋にビジネス適地を選んだことで地域的なアンバランスが生じていると考えることもできそうだが、地元の期待や熱意の違いという側面もあるように思われる。

表4 先行発展区の設置候補地

No.	特区名	所在	面積 (ha)	事業分野	民間投資 (10億 rbl)	政府投資 (10億 rbl)
1	Russkiy 島	沿海地方	252.5	教育・研究	75.8	8.9
2	Hadezhinskaya	沿海地方	782	物流	48.2	7.0
3	Bazalt - New technologies	サハ共和国	614.3	建築材料	17.0	3.0
4	Rakitnaya	ハバロフスク地方	263	物流	26.0	0.9
5	Kamchatka	カムチャツカ地方	186	港湾・工業	35.0	9.7

6	Ekaterinoslavka	アムール州	887	農産業	17.0	0.2
7	Smidovicheskaya	ユダヤ自治州	1200	農産業	20.0	0.3
8	Vanino - Sovetsko-Gavanskiy	ハバロフスク地方	1103	港湾・工業	54.0	15.6
9	Komsomolsk	ハバロフスク地方	298	航空機産業	14.9	5.5
10	Zarubino	沿海地方	453	港湾	59.0	15.5
11	Neftekhimiceskiy	沿海地方	1164	石油化学	191.0	17.5
12	Belogorsk	アムール州	678	ガス化学	10.3	1.2
13	Mikhailovskiyy	沿海地方	207.7	農産業	27.0	0.7
14	Almazniy	サハ共和国	5910	ダイヤモンド	5.1	2.9
	合計				600.3	88.8

出所：「日本国経済産業省及びロシア連邦極東開発省のワークショップ（2014年11月19日、ウラジオストク市）」におけるマクシム・シェレイキン副大臣の講演資料を基に作成

なお、2015年1月22日に経済産業省が東京で開催したセミナーでは、極東開発省担当者がこれとは別の候補地リストを示しており、候補地はまだ確定していないと考えられる。当局者としては、迅速な情報提供が民間事業者のために有益であると考えて、未確定の内容であっても随時に情報を提供してきているのかもしれない。しかし、このような情報提供のあり方は、仮に善意によるものだとしても、将来予見性を低下させるので大きな問題がある。ルールが途中で変わるリスクを感じさせるような言動は、企業の投資判断をためらわせる大きな要因である。

5. 転換期にある極東・バイカル開発

極東・バイカル開発政策は転換期にあるといえる。転換点となったのは、2013年の人事刷新であった。当時、ガルシカ新大臣の就任は意外性をもって受け止められた。しかし、そもそも2012年のAPECを旗印として進めてきた2000年代後半以降の極東開発政策が、一つの区切りを迎えていたことも事実である。「ポストAPEC」の極東開発をどうするかについては、極東発展戦略が策定された2009年ころから検討課題であったはずだが、明確な指針あるいは目玉となる施策やプロジェクトが打ち出されることなく時間が浪費された。APEC開催は、ロシアの、特にプーチン大統領の極東重視の姿勢を国内外に印象づける象徴的な事業ではあったが、それで極東地域の発展が成るわけではない。そう考えると、APEC後に新機軸を打ち出すことは、既定路線だったはずである。ところが、当時の政策担当者らは、新たな政策を打ち出すことをしなかった、あるいはできなかった。つまり、

人が替わったから政策が転換されたわけではなく、転換を促すために人を替えざるを得ない状況にあったのだ。

実際のところ、何が変わったのか、あるいは変わろうとしているのか。はっきりしているのは、企業投資を呼び込み製造業を振興することにより地域の発展を図ろうという新たな動きがあることだ。そのための政策手段として、新型特区制度を創設し、極東発展連邦プログラムをこれに沿った内容に改訂する作業が進んでいる。

より本質的な基本部分での転換はあるだろうか。これについては、見方が分かれるかもしれない。ガルシカ大臣など現体制は、民間企業投資を重視する姿勢を示して「新たなアプローチ」を強調している。しかし、「アジア太平洋地域との地理的近接性と豊かな天然資源とを活用して、アジア太平洋地域の活力をロシアに取り込む接点として極東を発展させていく」という基本的な方向性は以前から一貫している。これは、冒頭に見たとおり、2009年に決定された極東発展戦略で示されているものである。輸出型の製造業を誘致するという政策はこれと矛盾するものではなく、現在進んでいる転換は根本的なものではなく、アプローチの転換に過ぎないと考ええる。

ところで、政策転換の時期には、様々な作業が停滞しがちである。極東開発政策においても、作業が停滞し、一時的に政策の空白状態にある。国家プログラムは、2013年春に発表したばかりのものを2014年に事実上、白紙に戻すような事態となった。また、以前の連邦特定目的プログラムが2013年に期限切れとなったのち、後続の現行プログラムへの引継ぎは必ずしもスムーズではなかった。これらの点を具体的に確認しておこう。

表5は、極東発展国家プログラムについて2013年3月に政府承認を受けた旧プログラムと、2014年に政府承認を受けた新プログラム⁸とを対比したものである。旧版では幅広い分野を網羅した計12のサブプログラムを内包していたが、現行版ではこれらはバツサリと削られ、事実上2つの連邦特定目的プログラムだけを内容とするプログラムとなってしまった。背景には、前述のような省庁間の権限争いがあるものと推測される。この変更によって、国家プログラムとしての総事業費は大幅に減少した。新版では2020年までの連邦財政支出額しか示されていないが、仮に2025年まで同じペースで支出が続いたとしても総額6,000億ルーブル程度にしかならず、旧版の6分の1以下である。

表5 極東発展国家プログラムの改訂

	2013年3月版	2014年4月版
連邦特定目的プログラム	2件 「極東・バイカル発展」、「クリル諸島発展」	2件 「極東・バイカル発展」、「クリル諸島発展」
サブプログラム	12件 「経済効率性向上」、「鉱物資源産業」、「林業」、「水産業」、「農業」、「運輸インフラ」、「電力インフラ」、「居住環境」、「環境保護」、「科学技術」、「観光」、「プログラム執行」	1件 「プログラム執行」
連邦財政支出	3兆8169億ルーブル	3462億ルーブル（～2020年）

出所：国家プログラム「極東及びバイカル地域の社会・経済発展」に基づき、筆者作成。

次に、国家プログラムの中核を占める極東発展連邦プログラムの状況を確認しよう。2009年末の極東発展戦略の策定を受けて、当時の2013年までのプログラムの後継プログラム策定作業が開始された。しかし、改訂作業が完了したのは終期が間近に迫った2013年12月6日のことだった。その内容も、上述した通り、地域版運輸プログラムとでも呼ぶべきもので、包括的な地域発展プログラムとは言い難い。4年かけても内容を固めることができず、プログラムを途切れさせないことを最優先させた苦肉の措置だったように映る。そして、2014年には親プログラムである国家プログラムの変更があったにもかかわらず、連邦プログラムの改訂、修正作業は年内に完結しなかった。

以上見てきたとおり、2014年4月に策定された極東発展国家プログラムは、以前から決まっていた事業を宙ぶらりんにさせないために、便宜的に存在しているような形である。新たな極東発展連邦プログラムが策定されて初めて実質的に意味のある国家プログラムになるといえよう。その時には先行発展区も具体化していくはずであり、政策転換の段階が終わり、新たな極東開発政策の推進段階に入ると考えられる。

6. 極東・バイカル地域開発政策の課題

上述してきたとおり、極東・バイカル地域の開発政策に関して、様々な政策文書が策定され、実施されてきた。これらの文書は、中長期的な政策の方向性や事業計画を内包しており、本来であれば、政策の予見性を高める有効な手立てであるが、現実には必ずしもその役割を果たしていない。

第1に、そもそもこれらの文書の法的根拠（拘束力）や政策体系上、予算執行制度上の位置づけが最近まで明確ではなかった。第2に、国全体で展開される政策体系と地域限定で展開される政策体系とが複雑に入り組んでおり、全体像が見通しにくい。第3に、極東・バイカル地域の開発政策は、2012年のウラジオストクでのAPEC首脳会議開催まで続いたインフラ整備中心の政策から、輸出型製造業などの企業誘致を中心にした政策に転換しつつある。このため、2013-14年の2年間は、実態として各文書が空文化していた。

また、新たな政策の中核となっている「先行発展区」に関しても、問題点が指摘できる。熟度が明らかでない候補地情報等が未整理のまま同省関係者から公表されるなど、予見性については問題が大きい。さらに、税制等の優遇措置（及びインフラ整備）が輸出型製造業の振興にとって十分条件であるのかについては、疑問が残る。先行発展区で生産された製造業製品が価格競争力を持たない恐れは十分ある。ロシアの国家的プロジェクトで、「高付加価値の製品を生産すれば販路は自ずと広がるし、利益率も向上する」という政府サイドの根拠のない信念が顔を見せることが少なくない（坂口、2013）との指摘⁹は、まさにこの文脈に当てはまる。問題は、消費者が対価を支払わない限り、生産者の主張する「付加価値」は単なる無駄なコストに過ぎないという点である。製造業企業が製造原価の管理に失敗すれば、他の競合品に敗れて市場を確保できないか、赤字でのダンピング販売を続けて自らを窮地に追い込むことになる。この点で、日本、韓国、中国などの企業が生き残りをかけて熾烈な争いを繰り広げてきたアジア太平洋市場への参入は、一般のロシア企業にとって容易でないといえよう。

7. おわりに

製造業振興を前面に打ち出した新たな極東・バイカル地域開発政策に日本はどのようにかかわるべきだろうか。

極東開発省は投資家の声に耳を傾ける姿勢を見せている。この機会に、特に先行発展区については、できるだけ日本企業の考え方を伝え、日本企業にとって使い勝手のよいルールづくりを進めることが必要だろう。本稿で論じてきた内容に絡めて言えば、極東開発に関するロシアからの情報発信は、ビジネス環境の予見性という点で問題があり、改善を求めべきだ。企業にとって、先が見通せない中で事業計画を立てることは無謀な行為である。また、先行発展区進出企業が、容易に優遇条件で原料資源が確保できるような条件整備も重要だろう。先行発展区では、地元の天然資源を加工するというビジネスモデルが基本となるはずだが、地下資源にせよ、生物資源にせよ、権益確保にはさまざまな利害関係者が複雑に絡んだ不透明なプロセスが介在しているイメージが付きまとう。問題はこれら

にとどまらない。ロシア国内各地に進出している日本企業は、これらのほかにも日々様々な問題に直面している。そうした具体的な問題を収集、整理して、先行発展区で同様の問題が発生しないよう制度整備やその運用を働きかけることなどが、重要だと考える。

先行発展区に進出した企業が十分な価格競争力を持つことができるように、生産コストの削減面で貢献することも考えられる。一つの方法は、ロシア企業との合弁企業を設置し、日本の生産技術を持ち込んで、低コストで高品質の製品を製造するようなビジネス形態である。あるいは、ロシア企業に対する生産設備の供給、パテントの供与、コンサルティングといったかわり方も考えられる。

新たな極東発展連邦プログラムでは、インフラ整備は背景に退いた形になりそうだが、分野別政策の位置付けの中では引き続き積極的に進められるものと考えられる。これらについて、ロシアから日本への協力を求められることもあるかもしれないが、インフラは基本的にロシア政府が整備すべきものである。少なくとも日本が援助する類のものではない。協力するのであれば、技術面での協力を中心に行い、そのことを通じて、利用する日本企業にとって使い勝手の良い形に誘導していくことを考えるべきである。高効率のインフラ整備が進むことは、我が国の高性能の建設資機材を納入するビジネスチャンスにもつながるだろう。

【参考文献】

新井洋史「ロシア極東地域の地域開発政策の展開状況」『ERINA REPORT』No.101、2011年
坂口泉「ロシアの石油ガス分野にとっての壁」『ロシアNIS調査月報』、2013年11月号、ロシアNIS貿易会

—注—

- ¹ 最も基本となる「連邦特定目的プログラム及びロシア連邦が参加して実現される国際特定目的プログラムの策定及び実施の規則」は1995年6月26日付政府決定594号にて承認されたのち、度重なる修正を経て、2014年末時点では2014年12月3日最終修正版が最新。
- ² 例えば、「ロシア連邦国家プログラム策定・実施及び効果評価の規則（2010年8月2日付政府決定588号にて承認、2014年7月21日最終修正）」など。
- ³ 残りは主に年金基金への繰入及び政府諸機関の経常経費（公務員人件費）。年金に関する国家プログラム策定後には、ほとんど全ての歳出が国家プログラムを通じてなされることになるものと思われる。
- ⁴ <http://programs.gov.ru/Portal/site/index>（2015年1月16日閲覧）
- ⁵ 連邦法第172-FZ（2014年6月28日）「ロシア連邦の戦略的計画策定について」Федеральный закон от 28.06.2014 N 172-ФЗ "О стратегическом планировании в Российской Федерации"
- ⁶ 先行プログラムからの継続事業である22万ボルト送電線（マガダン州）建設事業。2014年に完成予定とされていることから、事務処理上、残されたものと思われる。
- ⁷ 極東開発省のアレクサンドル・オシポフ第一副大臣は、シベリア鉄道やバム鉄道など大規模インフラ事業は重要であるが、輸送インフラ整備のプログラムの枠内で実施される方がよい旨、発言している。（2014年4月15日付、極東開発省広報）
http://minvostokrazvitia.ru/press-center/news_minvostok/?ELEMENT_ID=1923

- ⁸ 「プログラムの修正」ではなく、旧プログラムを失効させて、代替りのプログラムを新規承認した。政策転換を図ったことを形式上も明確に示したといえる。
- ⁹ ロシアの製油部門の近代化政策について論じた中で引きだした結論が、他の国家的プログラムでも妥当するとの指摘。